Bijlage 2

Beoordeling beleidsdoorlichting begrotingsartikelen 6.1, 6.2 en 6.3, ministerie van BZK

P.H.M. van Hoesel, emeritus hoogleraar toegepast beleidsonderzoek EUR

26 oktober 2015

Uitvoering van de beoordeling

Het ministerie heeft mij in staat gesteld het evaluatieproces van de beleidsdoorlichting nauwgezet te volgen.
Bij het aanbestedingproces heb ik een oordeel gegeven over de kwaliteit van de offertes van de uitgenodigde onderzoek-/adviesbureaus en heb ik advies uitgebracht over enkele aspecten die tijdens de uitvoering van de evaluatie nadere aandacht zouden vergen.
Tijdens de uitvoering heb ik de laatste twee bijeenkomsten van de begeleidingscommissie bijgewoond, waarbij ik de nodige ruimte heb gekregen voor deelname aan de discussie, en ben ik verder op de hoogte gehouden door middel van diverse schriftelijke documenten die tijdens de uitvoering zijn geproduceerd, waarop ik zonodig commentaar heb geleverd.
Tenslotte heb commentaar geleverd op drie opeenvolgende conceptversies van het rapport van het uitvoerende onderzoekbureau.

Kwaliteit van de beleidsdoorlichting

Bij de beleidsdoorlichting is een gebruikelijke aanpak gevolgd: bestudering van een groot aantal onderliggende documenten alsmede een serie interviews met sleutelpersonen (zie daarvoor de betreffende bijlagen in het rapport).
Het onderzoek is uitgevoerd door een bureau met de nodige ervaring op het gebied van beleidsevaluaties, in het bijzonder ook op het gebied waar deze beleidsdoorlichting betrekking op heeft. De onderzoekers zijn grondig en zorgvuldig te werk gegaan, daarbij geholpen door diverse leden van de begeleidingscommissie en met name ook door de ambtenaren van BZK en Financien die nauw betrokken waren bij de beleidsdoorlichting.
De resultaten van de doorlichting zijn zodanig verantwoord dat iedere betrokkene die daarvoor de moeite neemt kan nagaan hoe de onderzoekers eraan zijn gekomen. De validiteit van de resultaten ligt op een behoorlijk niveau, ook al omdat conceptversies van het rapport zijn voorgelegd aan een groot aantal betrokkenen. Daarmee wordt tevens geborgd dat een consistent gebruik van de resultaten een positief effect zal hebben op de kwaliteit van het betreffende beleid.
Hierbij moet wel worden vermeld dat het materiaal dat in deze beleidsdoorlichting is geanalyseerd een aantal beperkingen kent, waardoor de bruikbaarheid van het rapport vanzelfsprekend beperkingen heeft m.b.t. aspecten waar onvoldoende informatie over kon worden bijeengebracht. Deze beperkingen komen in de volgende paragraaf aan de orde.

Beperkingen van de beleidsdoorlichting

Hoewel er een uitvoerig overzicht wordt gegeven van de motieven voor de beleidmaatregelen die op de betreffende beleidterreinen zijn getroffen, kon geen volledige reconstructie van de beleidstheorie worden verschaft. Je kunt in het rapport wel een beleidstheorie in hoofdlijnen terugvinden, maar niet op het niveau van afzonderlijke beleidsmaatregelen.
Bij elke beleidsmaatregel hebben beleidsmakers veronderstellingen i.c. verwachtingen over de werking van de maatregel. Het gaat daarbij om vragen als: hoe zou de beleidsmaatregel kunnen bijdragen aan de beleidsdoelstelling(en), welke effecten worden verwacht van de maatregel, hoe past de maatregel in de uitvoeringspraktijk, welke ruimte is er voor uitvoerenden om de maatregel te optimaliseren, welke criteria worden gebruikt om de werking van de maatregel te toetsen e.d..

Het voordeel van een dergelijke reconstructie is, dat daarmee kan worden nagegaan in hoeverre de verwachtingen zijn uitgekomen. Daarvan valt veel te leren voor zowel op beleidsniveau als in de uitvoeringspraktijk.

Het beleid m.b.t. de reductie van regeldruk is vooral gericht op het voor burgers en professionals makkelijker maken van de omgang met regels, waarbij met name ICT-oplossingen naar voren komen. Daarbij valt op te merken dat deze aanpak vooral lijkt in te spelen op een reductie van administratieve lasten en in mindere mate op een reductie van inhoudelijke nalevingskosten. Over het laatste is trouwens veel minder bekend dan over het eerste, dus heel verwonderlijk is dit niet. Zoals blijkt uit het rapport is de gevolgde benadering wel effectief, in elk geval in het licht van de kwantitatieve doelstelling waarmee is gewerkt.
Dat neemt niet weg dat er andere, wellicht effectievere, benaderingen zijn die min of meer buiten beschouwing zijn gebleven en die na verloop van tijd tot beduidend grotere reducties zouden kunnen leiden dan de huidige benadering. Zo zou er op de diverse beleidsterreinen systematisch gekeken kunnen worden naar slijtage tot en met mogelijke obsoletie van beleidsonderdelen. Daarbij gaat het om vragen als: in welke mate zijn de beleidsdoelstellingen inmiddels achterhaald, welke maatregelen dragen niet aantoonbaar bij aan de doelstellingen, welke maatregelen gaan gebukt onder ongewenste neveneffecten, welke procedures zijn onnodig ingewikkeld, hoe zou de regelgeving eenvoudiger kunnen wanneer wordt uitgegaan van vertrouwen in plaats van wantrouwen e.d.. Hiermee wordt onnodige regeldruk bij de bron aangepakt in plaats van verderop in de beleidsketen en dat voorkomt ook de behoefte aan allerlei (lastige) aanpassingen in die keten ten behoeve van een beperking van de nalevingskosten. Gelet op het feit dat er geen BZK-budget meer zal zijn voor het reduceren van regeldruk, zou het goed zijn als BZK aan zowel de vakdepartementen als de mede-overheden duidelijk zou maken dat langs deze weg veel te winnen is, ook in het belang van het beperken van kosten bij de overheid zelf, want het mes van regeldrukverlichting snijdt aan twee kanten.

Bij het beleid m.b.t. e-overheid is vanuit het perspectief van de overheid gezien behoorlijk op dreef. Het is ook een logische ontwikkeling in een tijdperk waarin ICT en het internet een belangrijke, zelfs cruciaal te noemen rol spelen in het functioneren van de samenleving. De burger lijkt centraal te staan in deze ontwikkelingen en uit het rapport blijkt dat dit ook de bedoeling is van de beleidsmakers. Echter, de doorlichting bevat nauwelijks informatie over wat de burger zelf eigenlijk van het beleid vindt c.q. ondervindt, terwijl dat soort informatie net zo leerzaam kan zijn als de informatie vanuit uitvoerders en mede-overheden. Het gevolg hiervan kan zijn dat hierdoor relevante aspecten van het beleid (met name op het uitvoeringsniveau) onvoldoende aandacht hebben kunnen krijgen.
Aangezien het gaat om een complex beleidsterrein, waar veranderingen zich snel voltrekken, waar vele partijen bij betrokken zijn en de onderlinge afstemming tussen die partijen bepaald geen sinecure is, is er wel begrip op te brengen voor het feit dat de burger zelf nog weinig aan bod is gekomen. Dat neemt niet weg dat het zinvol zou zijn om het burgerperspectief te beschouwen als een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst.

Adviezen

Bovengenoemde beperkingen bevatten eigenlijk al de adviezen die ik zou willen meegeven.

Probeer op het niveau van afzonderlijke beleidsmaatregelen voortaan zoveel mogelijk informatie bij elkaar te brengen die licht kan werpen op de beleidstheorie. Daardoor kunnen baten, kosten en neveneffecten scherper in beeld komen en daarmee ook de aangrijpingspunten voor het vergroten van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

Ontwerp een benadering voor de reductie van regeldruk die zich richt op reductie bij de bron, omdat

daarmee zowel besparingen in de samenleving (reductie nalevingskosten) als bij de overheid (reductie overheidsuitgaven) kunnen worden bereikt. Het zou goed zijn als voor dat doel nog enig budget bij BZK ter beschikking zou komen, zodat niet iedere overheidsinstantie op dit punt het wiel hoeft te gaan uitvinden.

Verzamel meer informatie bij burgers over hun ervaringen en bevindingen m.b.t. de e-overheid. Het gaat immers uiteindelijk om de burger en dan ligt het eigenlijk voor de hand om na te gaan hoe burgers ermee omgaan en wat zij ervan vinden. Wellicht leidt zulke informatie op sommige punten tot kostenverhoging, maar daar kunnen andere punten tegenover staan die juist kostenbesparend werken. De burgertevredenheid kan er alleen maar bij winnen.